

UDK 35.083.1:351.741  
 342.722:351.741  
 342.565.2(497.5)  
 347.952:341.231.145(4)  
 341.231.145(4)

Primljeno 25. srpnja 2017.  
 Stručni rad

Dr. sc. Damir Juras \*

## **DISCIPLINSKA ODGOVORNOST POLICIJSKIH SLUŽBENIKA REPUBLIKE HRVATSKE S OSVRTOM NA PRAKSU EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U PREDMETIMA PROTIV REPUBLIKE HRVATSKE**

*U radu se daje prikaz uređenja disciplinske odgovornosti policijskih službenika u Republici Hrvatskoj, a uz pojedine institute navode se stajališta pravne teorije i odluka Europskog suda za ljudska prava donesenih u predmetima disciplinske odgovornosti policijskih službenika Republike Hrvatske. Uvodno se daje zakonsko određenje pojma policijskog službenika i definira disciplinska odgovornost te se navodi pravni okvir za rad i odgovornost policijskih službenika. U središnjem dijelu rada autor opisuje odvojenost disciplinske i kaznene ili prekršajne odgovornosti, stranke u disciplinskom postupku, tijela za vođenje disciplinskog postupka, povrede službene dužnosti, disciplinske kazne, pravila disciplinskog postupka, sudsku zaštitu protiv odluka u disciplinskom postupku te postupak udaljenja iz službe policijskog službenika. Autor predlaže da se potreba traženja suglasnosti sindikata za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika ograniči samo na njegov sindikalni rad, da se omogući disciplinsko sankcioniranje umirovljenih policijskih službenika za djela koja su počinili prije umirovljenja, da se fakultativno udaljenje iz službe uvjetuje i opravdanim očekivanjem da će policijskom službeniku biti izrečena najstroža kazna te da se produlji subjektivni rok za pokretanje disciplinskog postupka. Autorov je zaključak da je sustav disciplinske odgovornosti uređen na jasan i cjelovit način, koji pruža mogućnost učinkovitog i brzog vođenja postupka. Autorovo je stajalište da je Ustavni sud u svoju praksu implementirao stajališta ESLJP-a, koji je jasno izrazio stajališta o odvojenosti disciplinske i kaznene ili prekršajne odgovornosti, o dokazivanju putem svih dokaznih sredstava, o pravu policijskog službenika da se očituje o dokazima u spisu te o pravu na pristup policijskih službenika tom Sudu u disciplinskim predmetima.*

*Ključne riječi: disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, Europski sud za ljudska prava, policijski službenik, Ustavni sud Republike Hrvatske*

---

\* Dr. sc. Damir Juras, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske. Autor u tekstu iznosi osobna stajališta.

## I. UVOD

Policijski je službenik državni službenik Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (dalje: MUP) koji je ovlašten obavljati policijske poslove primjenom policijskih ovlasti (čl. 2. st. 1. t. 3. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima<sup>1</sup>). Na položaj, prava, obveze i odgovornosti policijskih službenika MUP-a primjenjuju se propisi o državnim službenicima, opći propisi o radu i kolektivni ugovori ako Zakonom o policiji<sup>2</sup> i propisima donesenima na temelju njega nije drukčije određeno (čl. 1. st. 3. ZP-a).

Temelj policijskog rada i ponašanja može i smije biti samo zakon.<sup>3</sup> Policijski službenik odgovara za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove i zadatke ne obavlja savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne pridržava Ustava, zakona, drugih propisa i pravila o ponašanju za vrijeme službe ili izvan službe kada šteti ugledu službe (čl. 93. st. 1. ZP-a).

U praksi Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP), u predmetima disciplinske odgovornosti policijskih službenika Republike Hrvatske, razmatrana su pitanja dupliciranja disciplinskog i kaznenog postupka te poštenog suđenja u dijelu izvođenja dokaza i njihove ocjene, suđenja u razumnom roku i prava policijskih službenika da ESLJP ispita njihov slučaj.

## II. ODVOJENOST DISCIPLINSKE I KAZNE NE ILI PREKRŠAJNE ODGOVORNOSTI

Kaznena odnosno prekršajna odgovornost ne isključuje odgovornost za povredu službene dužnosti ako djelo koje je predmet kaznenog ili prekršajnog postupka ujedno predstavlja i povredu službene dužnosti. Oslobođenje od kaznene odnosno prekršajne odgovornosti ne pretpostavlja oslobađanje od odgovornosti i za povredu službene dužnosti ako je počinjeno djelo propisano kao povreda službene dužnosti (čl. 93. st. 3.-4. ZP-a). Disciplinska i kaznena odnosno prekršajna odgovornost policijskih službenika različiti su oblici pravne odgovornosti: utvrđuju se pred različitim tijelima, prema posebnim (različitim) postupovnim pravilima i uz mogućnost korištenja različitih dokaznih sredstava, za njih su predviđene različite kazne,<sup>4</sup> za pokretanje postupka nad-

---

<sup>1</sup> Zakon o policijskim poslovima i ovlastima (dalje: ZPPO), Narodne novine (dalje: NN), 76/09, 92/14. Policijski poslovi i ovlasti propisani su čl. 3. i 16. ZPPO-a.

<sup>2</sup> Zakon o policiji (dalje: ZP), NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16.

<sup>3</sup> Janssens E., Policijska etika i kontrola policije u demokratskom društvu, Izbor članaka iz stranih časopisa, broj 4, Zagreb, 1997, str. 328.

<sup>4</sup> U predmetu *Toth protiv Hrvatske*, zahtjev 49635/10, odluka od 6. 11. 2012., t. 38., ESLJP je zauzeo stav da disciplinska kazna upućivanja u samicu predstavlja puko pogoršanje uvjeta izdržavanja kazne zatvora te ne predstavlja sankciju kaznene naravi.

ležna su različita tijela, a različita je i svrha disciplinskog i kaznenog odnosno prekršajnog postupka, odnosno njima se štite različite društvene vrijednosti.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Odlučujući o navodnoj povredi presumpcije nevinosti zajamčenoj čl. 6. st. 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 2/10, dalje: Konvencija) i istaknuvši različit dokazni standard u disciplinskom postupku u odnosu na kazneni postupak, ESLJP je utvrdio da čl. 6. st. 2. Konvencije ne daje za pravo osobi koja bi bila odgovorna prema građanskom teretu dokaza neprikladnu korist da temeljem oslobođanja od kaznene odgovornosti izbjegne svaku odgovornost za svoje radnje, odnosno da spriječi utvrđenje građanske odgovornosti u odnosu na iste činjenice, te je zaključio da podnositelj zahtjeva u postupku koji se tiče prestanka njegova radnog odnosa nije bio proglašen krivim za kazneno djelo, nego za povredu radne discipline: „55. *Glede utvrđenja u kaznenom postupku protiv podnositelja zahtjeva, Sud primjećuje da se od tih optužbi protiv podnositelja zahtjeva odustalo jer je državno odvjetništvo smatralo da ponašanje podnositelja zahtjeva u spornoj prilici nije predstavljalo kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti. Međutim, u tom postupku nije bilo utvrđeno da podnositelj zahtjeva nije počinio djela o kojima je riječ. S tim u vezi nije obavljena nikakva ocjena. U takvim okolnostima tijela koja vode postupak za prestanak radnog odnosa podnositelja zahtjeva bila su slobodna izvršiti svoju vlastitu ocjenu je li podnositelj zahtjeva djelovao na način kako mu se to stavlja na teret. Ministarstvo unutarnjih poslova je utvrdilo da podnositelj zahtjeva nije propisno evidentirao i izvijestio o prometnoj nesreći u kojoj je sudjelovalo policijsko vozilo. Ti su nalazi bili dostatni da se utvrdi povreda radne discipline od strane podnositelja zahtjeva. Sud smatra da je upravno tijelo bilo ovlašteno i sposobno neovisno utvrditi činjenice predmeta pred njim. Pri tome Sud ne smatra da je bila dana bilo kakva izjava koja bi dovela u pitanje pravo podnositelja zahtjeva da ga se smatra nevinim.*“ Šikić protiv Hrvatske, zahtjev broj: 9143/08, presuda od 15. 7. 2010. Identično stajalište ESLJP je zauzeo i u predmetu Vanjak protiv Hrvatske, zahtjev broj: 29889/04, presuda od 14. 1. 2010. (t. 71.-72.): „57. *U utvrđenoj praksi Suda postavljena su tri mjerila koja su opće poznata kao „mjerila Engel“ (vidi predmet Engel and Others v. the Netherlands, 8. lipnja 1976., Series A br. 22) koje treba razmotriti pri utvrđivanju radi li se o „optužbi za kazneno djelo“. Prvo mjerilo je pravno razvrstavanje djela prema nacionalnome pravu, drugo je sama narav djela, a treće stupanj težine kazne kojoj je dotična osoba moguće izložena. Drugo i treće mjerilo je alternativno, ne nužno i kumulativno.*“ Maresti protiv Hrvatske, zahtjev 55759/07, odluka od 25. 9. 2009. Prema navedenim kriterijima disciplinski postupak u kojem se ne može izreći kazna zatvora za djelo koje nije ni propisano kao kazneno djelo i čije sankcioniranje ima za svrhu osiguranje urednog obavljanja službe nema kaznenu narav. U presudi A. i B. protiv Norveške, zahtjev 24130/11 i 29758/11, odluka od 15. 11. 2016., Sud je dodatno razradio stajalište o vođenju usporednih postupaka za isti protupravni događaj ističući da takvo postupanje mora biti opravdano postizanjem učinkovitog (potpunog) odgovora na društveno neprihvatljivo ponašanje: „112. *Nakon presude Zoloutkhin, a tako je bilo već i ranije, Sud je prihvatio da je izricanje različitih sankcija od strane različitih tijela koje se odnose na isto ponašanje u određenoj mjeri dopušteno na temelju članka 4. Protokola br. 7., bez obzira na postojanje pravomoćne odluke. Može se smatrati da se ovaj zaključak temelji na pretpostavci da se kombinacija sankcija u tim predmetima trebala razmotriti kao cjelina, (...). 130. (...) Drugim riječima, mora pokazati da su postupci bili kombinirani na cjelovit način, tako da tvore koherentnu povezanu cjelinu. To ukazuje ne samo na činjenicu da svrhe koje se nastoje ostvariti i načini na koje se one postižu trebaju biti u naravi komplementarne i povezane u vremenu nego i da moguće posljedice takve organizacije pravnog postupanja prema spornom ponašanju trebaju biti razmjerne i predvidljive osobama koje su njima pogođene.*“

### III. STRANKE U POSTUPKU

Postupak zbog lakše povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj po službenoj dužnosti ili na pisani prijedlog nadređenog službenika. Postupak zbog teže povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili nadležni rukovoditelj danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom disciplinskom sudu (čl. 104. ZP-a). Disciplinski postupak pred disciplinskim sudom MUP-a može se voditi samo protiv policijskih službenika, odnosno nakon prestanka statusa policijskog službenika disciplinski postupak protiv prijavljene osobe mora se obustaviti (čl. 14. PDOPS-a). Nema razloga da se, po uzoru na rješenje u čl. 2. i 5. Saveznog disciplinskog zakona Savezne Republike Njemačke,<sup>6</sup> ne propiše mogućnost (obveza) vođenja disciplinskog postupka protiv umirovljenih policijskih službenika koji su umirovljeni prije pokretanja disciplinskog postupka, posebice za disciplinske povrede počinjene za vrijeme aktivne službe. Može se raditi o tako nečasnim djelima zbog kojih bi (aktivnom) policijskom službeniku bila izrečena kazna prestanka državne službe, odnosno službenik bi prije umirovljenja bio nečasno otpušten iz državne službe, pa je opravdano da se i umirovljenom policijskom službeniku odredi disciplinska kazna, pa čak i kazna oduzimanja prava na mirovinu.

Ako policijski službenik protiv kojeg treba pokrenuti disciplinski postupak ima status sindikalnog povjerenika,<sup>7</sup> tada je prije pokretanja disciplinskog po-

---

(...) 133. (...) Mjera u kojoj upravni postupak ima odlike redovnog kaznenog postupka važan je čimbenik. Vjerojatnije je da će kombinirani postupak zadovoljiti kriterije komplementarnosti i usklađenosti ako su sankcije koje se moraju izreći u postupku, i koje nisu službeno klasificirane kao „kaznene“, specifične za predmetno ponašanje i time se razlikuju od „stroge jezgre kaznenog prava“ (...). Stajalište o različitoj svrsi disciplinskog i kaznenog postupka, odnosno o odvojenosti i neovisnosti navedenih postupaka, Ustavni je sud iskazao u odluci U-III-4798/2010 od 12. 6. 2014.: „11. (...) U disciplinskom postupku utvrđuju se elementi povrede radne discipline, pri čemu nije nužno da su se istodobno ostvarili i elementi nekog kaznenog djela, pa je u tom smislu disciplinska odgovornost šira od kaznene odgovornosti. Ustavni sud napominje da podnositelj u konkretnom slučaju nije proglašen odgovornim u disciplinskom postupku zbog počinjenja kaznenog djela, već zbog povreda službene dužnosti. U njegovu slučaju, prema tome, ne dolazi do primjene načela ne bis in idem.“ Detaljnije vidi u: Juras, D., Odvojenost disciplinske i kaznene odnosno prekršajne odgovornosti policijskih službenika, Policijska i sigurnost, god. 22, broj 2, Zagreb: MUP Republike Hrvatske, 2013, str. 269-283; Josipović, I., Novak Hrgović, K., Načelo ne bis in idem u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 23, broj 2, Zagreb, 2016, str. 469-507.

<sup>6</sup> Savezni disciplinski zakon Savezne Republike Njemačke (Bundesdisziplinargesetz), IS 1510/2001-2362/2016.

<sup>7</sup> O određivanju maksimalnog broja sindikalnih povjerenika koji uživaju zaštitu od disciplinskog progona u pojedinom državnom tijelu vidi detaljno u: Učur, M., Sindikalni povjerenici i radnička vijeća – uređenje odnosa i radnopravna zaštita, Radno pravo, broj 12, Zagreb, 2016, str. 29-34.

stupka potrebno pribaviti suglasnost sindikata (čl. 95. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike<sup>8</sup>). Uskraćenu suglasnost sindikata moguće je nadomjestiti odlukom upravnog suda, koja se donosi u upravnom sporu koji je po prirodi hitan (čl. 96. st. 5. Zakona o državnim službenicima<sup>9</sup>). Pravo sindikata da uskrati suglasnost na pokretanje disciplinskog postupka, pa i kada povreda nema veze sa sindikalnim radom, odnosno kada se radi o izvršavanju ili povredi obveza u službi, trebalo bi ograničiti tako da se navedeno pravo može koristiti samo kod povreda službene dužnosti koje su počinjene u obavljanju ili u vezi s obavljanjem sindikalne aktivnosti. To je posebno važno jer u MUP-u Republike Hrvatske postoji veliki broj sindikalnih povjerenika, koji uživaju zaštitu od disciplinskog progona.<sup>10</sup>

#### IV. TIJELA ZA VOĐENJE DISCIPLINSKOG POSTUPKA

Za lakše povrede službene dužnosti postupak vodi i odluku donosi ministar ili nadležni rukovoditelj. Za teže povrede službene dužnosti postupak vodi i odluku donosi disciplinski sud (čl. 97.-98. ZP-a), čijim se ustrojavanjem policijski službenici izuzimaju iz nadležnosti službeničkih sudova. Članovi disciplinskih sudova svoju dužnost obavljaju profesionalno (čl. 99. st. 3. ZP-a), a u svom su radu neovisni.<sup>11</sup> Na taj se način postiže specijalizacija u disciplinskom sudovanju, u jednom specifičnom pravnom području koje zahtijeva dobro poznavanje prava, ali i posebnosti policijskog ustroja i djelovanja, što pridonosi učinkovitijem i pravilnijem rješavanju merituma stvari.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, NN 104/13, 150/13, 153/13, 71/16.

<sup>9</sup> Zakon o državnim službenicima (dalje: ZDS), NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15.

<sup>10</sup> Na dan 29. lipnja 2017. u MUP-u su bila evidentirana 862 sindikalna povjerenika koji su uživali zaštitu od disciplinskog progona. Izvor podatka: Informacija MUP-a Republike Hrvatske, klasa: 008-01/17-01/79, urbroj: 511-01-11-17-8 od 29. 6. 2017., dalje: *Informacija MUP-a*.

<sup>11</sup> U predmetu *Mitrinovski protiv Makedonije, zahtjev broj 6899/12, t. 46.*, ESLJP je utvrdio povredu čl. 6. Konvencije zbog pristranosti člana Sudskog savjeta koji je odlučivao o disciplinskoj odgovornosti suca jer je taj član kao predsjednik Vrhovnog suda bio u istom predmetu i podnositelj zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka.

<sup>12</sup> Prigovor da se dijeljenje pravde ne bi smjelo povjeriti osobama koje su direktno povezane s kategorijom zainteresiranih osoba jer to može dovesti do arbitrarnosti (Braibant, G., *Administrativno pravo Francuske*, Podgorica, 2002, str. 433), dapače, sudska kontrola zakonitosti konačnih odluka disciplinskih sudova MUP-a pokazuje da se odluke donose neovisno o bilo čijim željama i utjecajima, a da se sudovi rukovode osnovnim načelom pravnog poretka – načelom zakonitosti (u razdoblju od 2007. do 2016. godine upravni sudovi u Republici Hrvatskoj riješili su 493 tužbe protiv rješenja disciplinskih sudova MUP-a, od čega su 433 tužbe odbili, 50 usvojili, dok je u 13 predmeta tužba odbačena ili povučena – izvor podatka: Informacija MUP-a.).

## V. PRAVILA DISCIPLINSKOG POSTUPKA

Disciplinski postupak predstavlja skup radnji i pravnih normi kojima se regulira ostvarivanje disciplinske odgovornosti počinitelja povrede službene dužnosti.<sup>13</sup> Važno je da se zakonom jasno propišu prava policijskih službenika kada se protiv njih vodi postupak zbog povrede službene dužnosti, a kako bi se navodnom počinitelju povrede službene dužnosti osigurala pravna zaštita od moguće samovolje i pristranosti poslodavca.<sup>14</sup>

Postupak zbog povrede službene dužnosti provodi se na temelju odredaba ZP-a i Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika,<sup>15</sup> a u onim pitanjima koja nisu uređena tim propisima primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje opći upravni postupak<sup>16</sup> (čl. 100. st. 1. ZP-a). PDOPS propisuje načela presumpcije nevinosti, „*in dubio pro reo*“, „*ne bis in idem*“, legaliteta (prethodne propisanosti) povrede službene dužnosti i disciplinske kazne (čl. 2.-5. PDOPS-a). Postupak zbog povrede službene dužnosti vodi se po pravilima ZUP-a, ali se i dalje utvrđuje odgovornost prijavljenih službenika kojima se izriču kazne, te su kroz odredbe ZDS-a zadržani neki instituti kaznenog postupka (pravo na branitelja, odgovor na zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka, obvezna provedba usmene rasprave, odredba o nazočnosti prijavljenog službenika, zastara), pa bi se moglo reći da se radi o upravnom postupku s jakim primjesama kaznenog postupka, odnosno upravnom postupku *sui generis*. Čak bi se moglo reći da se radi o upravnom postupku koji ima narav kaznenog postupka.

Disciplinski je postupak hitan i javan. Odlukom tijela koje vodi postupak može se iznimno isključiti javnost<sup>17</sup> ako to zahtijeva potreba čuvanja klasificiranih podataka ili iz drugih opravdanih razloga (čl. 101. st. 1. i 2. ZP-a).

---

<sup>13</sup> Kresoja, M., Emkić, H., Uloga Policijskog odbora u disciplinskom postupku – praktična iskustva Policije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, NIR – časopis za nauku, istraživanje i razvoj, god. 2, broj 3, Brčko, 2013, str. 10.

<sup>14</sup> Krašovec, D., Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, Ljubljana, 2006, str. 27.

<sup>15</sup> Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/07, dalje: PDOPS.

<sup>16</sup> Zakon o općem upravnom postupku (dalje: ZUP), NN 47/09; Miliwojević-Kruljac, L. (Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 13, broj 1, Zagreb, 2006, str. 167) ističe da je određivanje ZUP-a kao postupovnog propisa nespojivo s kaznenom prirodom disciplinskog postupka, dok Mandić, M. (Disciplinska odgovornost i disciplinski postupak, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, god. 1, broj 1, Banja Luka, 2011, str. 228) navodi da je disciplinski postupak daleko bliži po formalnim odredbama kaznenom postupku nego upravnom, pa svako poistovjećivanje s općim upravnim postupkom ne odgovara ni suštini, a ni formi disciplinskog postupka.

<sup>17</sup> ESLJP je utvrdio da je isključenje javnosti tijekom cjelokupnog postupka odlučivanja o disciplinskoj odgovornosti, u konkretnom slučaju pred Državnim sudbenim vijećem, Županijskim domom Hrvatskog sabora i Ustavnim sudom, dovelo do povrede čl. 6. Konvencije



Policijski službenik protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak ima pravo sudjelovati u tom postupku, očitovati se o dokazima, predlagati dokaze i iznijeti očitovanje o predloženim i izvedenim dokazima (čl. 102. st. 1. ZP-a). Policijski službenik pravo na branitelja, koji ima položaj opunomoćenika, ostvaruje od trenutka započinjanja disciplinskog postupka (čl. 102. st. 2. ZP-a). Prije podnošenja zahtjeva za pokretanje disciplinskog postupka očitovanje policijskog službenika uzet će se u pravilu u formi vlastoručno pisane i potpisane izjave ili u formi zapisnika o uzimanju izjave, čiji će mu primjerak biti uručen (čl. 105. ZP-a). Od osoba koje mogu imati saznanja o težoj povredi službene dužnosti i njezinu počinitelju izjava će se u pravilu uzeti na zapisnik (čl. 8. PDOPS-a). Propisivanjem da se očitovanje policijskog službenika, a u pravilu i izjave svjedoka, uzima u formi potpisanog zapisnika o uzimanju izjave otklanja se mogući prigovor policijskog službenika protiv kojeg se disciplinski postupak vodi da je osoba koja je uzimala izjavu (koju davatelj izjave nije potpisao) pogrešno ili nepotpuno navela sadržaj uzete izjave.

Službena osoba u postupku utvrđuje činjenično stanje svim sredstvima prikladnim za dokazivanje<sup>18</sup> te u tu svrhu može pribaviti isprave, saslušati svjedoke, pribaviti nalaze i mišljenje vještaka<sup>19</sup> i obaviti očevid (čl. 58. st. 1. ZUP-a). ZUP naznačuje samo najvažnije vrste dokaznih sredstava, one za koje bi se

---

na štetu podnositelja zahtjeva. *Olujčić protiv Hrvatske, zahtjev broj 22330/05, odluka od 5. 2. 2009. (t. 69.-77.).*

<sup>18</sup> Stajalište o mogućnosti dokazivanja u disciplinskom postupku svim dokaznim sredstvima Ustavni je sud izrazio u Odluci U-III-4798/2010 od 12. 6. 2014., 8.1. (...) *Ustavni sud podsjeća da ZUP omogućuje dokazivanje svim dokaznim sredstvima prikladnim za dokazivanje, pri čemu službena osoba samostalno i po načelu slobodne ocjene dokaza utvrđuje činjenice. Disciplinski je postupak po svojoj prirodi hitan, u upravnim stvarima postupka se što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova. U disciplinskom postupku u pravilu ne dolazi do opasnosti kršenja ljudskih prava u opsegu u kojem je to moguće u kaznenom postupku, a i same posljedice disciplinskog postupka bitno su drugačije nego posljedice kaznenog postupka. Disciplinski postupak protiv policijskih službenika je upravni postupak, čija je svrha uredno i učinkovito obavljanje službe, uz zaštitu časti i ugleda policijskih službenika i službe unutarnjih poslova u cjelini, te se stoga u disciplinskom postupku primjenjuju i različiti dokazni standardi nego u kaznenom postupku. Ustavni sud u tom smislu podsjeća da je u predmetu Šikić protiv Hrvatske (presuda, 15. srpnja 2010., zahtjev br. 9143/08, § 53.) ESLJP prihvatio stav Ustavnog suda da postoji "različit standard dokaza koji se traži u stegovnom postupku od onoga koji se traži za osuđujuću odluku u kaznenom postupku".*

<sup>19</sup> ESLJP je u predmetu *Letinčić protiv Hrvatske, zahtjev 7183/11, presuda od 3. 5. 2016., t. 59.-63.,* utvrdio da „vještaci daju svoje mišljenje nepristrano i relevantno u svom području stručnosti“ te da sama činjenica da su vještaci zaposlenici Centra u državnoj ustanovi koja odlučuje o pravu stranke ne dovodi sama po sebi do njihove pristranosti. Ovo je potvrda ispravne dugogodišnje prakse disciplinskih sudova MUP-a koji, u predmetima u kojima povreda službene dužnosti ima i obilježja kaznenog djela, koriste nalaze i mišljenja vještaka Centra za kriminalistička vještačenja MUP-a.

moglo tvrditi da su tipična, te ponajčešće korištena, ali to ne znači da službena osoba koja postupak vodi nije ovlaštena uporabiti i kakva druga, moglo bi se reći atipična dokazna sredstva – kada smatra da su podesna za utvrđivanje pravoga stanja stvari ili da odgovaraju pojedinomu slučaju.<sup>20</sup> Tijelo koje izvodi i ocjenjuje dokaze ne može neko dokazno sredstvo vrednovati kao sredstvo s jačom ili slabijom dokaznom snagom u odnosu na druga jer su sva dokazna sredstva prema pravnoj snazi izjednačena.<sup>21</sup> Iznimno, ako se i na taj način može utvrditi materijalna istina, u disciplinskom se postupku može izvesti dokaz čitanjem pisanog iskaza svjedoka (sadržanog u službenoj bilješci ili zapisniku o uzimanju izjave u upravnom ili sudskom postupku) koji prijavljeni policijski službenik nije mogao ispitati i suočiti se s njim, u odnosu na koji iskaz prijavljenom policijskom službeniku treba omogućiti da se očituje.<sup>22</sup> Budući da,

---

<sup>20</sup> Babac, B., Upravno pravo, Osijek, 2004, str. 885.

<sup>21</sup> Đerđa, D., Obavješćivanje i dostava u upravnom postupku, u: Bienfeld, J. i dr., Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Zagreb: Novi informator, 2010, str. 151: „(...) o činjenicama koje će uzeti kao dokazane odlučuje ovlaštena službena osoba po svom uvjerenju, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza zajedno, te na temelju rezultata cjelokupnog postupka. U upravnom postupku nema stupnjevanja dokaza“. Upravni sud Republike Hrvatske, *Us-13900/2009-4* od 18. 2. 2010.

<sup>22</sup> Odlučujući o prigovoru podnositelja zahtjeva da mu je povrijeđeno pravo da sud pravično ispita njegov slučaj, zajamčeno čl. 6. Konvencije, jer je odluka u disciplinskom postupku donesena na temelju izjava svjedoka danih samo pred policijom, koji nisu saslušani pred disciplinskim sudom niti ih je podnositelj zahtjeva mogao unakrsno ispitati, Sud je, upućujući na svoje stajalište u predmetu *Albert and Le Compte protiv Belgije* (odluka od 10. 2. 1983., t. 39.), utvrdio da zahtjevi svojstveni konceptu poštenog suđenja nisu nužno isti u slučajevima koji se odnose na određivanje građanskih prava i obveza i u slučajevima koji se odnose na određivanje optužbi za kazneno djelo, a pozivajući se na stajalište u predmetu *Dombo Beheer B. V. protiv Nizozemske* (Odluka od 27. 10. 1993., t. 33.), utvrdio je da se zahtjev za ravnopravnošću stranaka u smislu poštene ravnoteže između stranaka primjenjuje u načelu i na slučajeve koji se odnose na građanska prava i obveze, te je, pozivajući se na stajališta u predmetima *Kerojarvi protiv Finske* (Odluka od 19. 7. 1995., t. 42.) zaključio: „29. U ovom predmetu Sud primjećuje da se utvrđenje odgovornosti podnositelja za disciplinski prekršaj temelji na nizu izjava danih policiji. Osobe koje su dale te izjave, osim podnositelja, nisu bile saslušane pred disciplinskim sudovima. S tim u svezi, Sud je utvrdio, u sklopu kaznenog postupka, da svi dokazi obično moraju biti izvedeni u prisutnosti optuženog. Ovo međutim ne znači da izjava svjedoka mora uvijek biti dana pred sudom da bi se priznala kao dokaz. Ono što je bitno da bi se osiguralo pravo na pošteno suđenje u građanskim postupcima je mogućnost da se osoba koja je u pitanju, upozna sa dokumentima, osporava ih i komentira.“ *ESLJP, predmet Trubić protiv Hrvatske, zahtjev br. 44887/10, odluka od 2. 10. 2012.* Suprotno navedenom zaključku, Sud je utvrdio povredu konvencijskog prava kada podnositelju zahtjeva nije omogućeno da se u disciplinskom postupku očituje o dokazima na kojima su disciplinski sudovi utemeljili odluku o njegovoj odgovornosti: „56. U ovome predmetu, da bi se ispunio uvjet poštivanja prava na pošteno suđenje, zajamčenog člankom 6. stavkom 1. Konvencije bilo je potrebno podnositelju zahtjeva pružiti priliku da iznese svoje primjedbe na izjave koje su policiji dali B. J. i H. Č. i na koje su se disciplinski sudovi pozvali u svojim presudama. Međutim, takva mogućnost podnositelju



prema ZUP-u, prisilno dovođenje svjedoka u upravnom postupku nije moguće, korištenje pisanog iskaza svjedoka ima posebnu važnost u disciplinskim postupcima u kojima svjedok ne želi ili ne može po pozivu pristupiti na usmenu raspravu. Posebne dokazne radnje (čl. 332. Zakona o kaznenom postupku)<sup>23</sup> mogu biti, a u praksi su i bile, određene prema policijskim službenicima ili pak sadržaj razgovora policijskog službenika može biti evidentiran zbog njegove komunikacije s osobom prema kojoj su te radnje određene, odnosno nadzirana komunikacija drugih osoba može upućivati na nezakonito postupanje policijskog službenika. Transkripti (pisani sažeci nadzirane komunikacije) koje policija sastavlja za operativne potrebe tijekom provedbe posebnih dokaznih radnji (čl. 5. i 35. Pravilnika o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji<sup>24</sup>) mogu se koristiti kao valjano dokazno sredstvo u disciplinskom postupku.<sup>25</sup>

U postupku zbog teže povrede službene dužnosti mora se provesti usmena rasprava, a policijskom službeniku protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak mora se pružiti mogućnost da na toj raspravi sudjeluje.<sup>26</sup> Rasprava se može održati i bez nazočnosti policijskog službenika protiv kojeg se vodi disciplinski postupak ako je policijski službenik uredno pozvan, a pozivu se nije odazvao niti je svoj nedolazak opravdao (čl. 107. st. 1. i 2. ZP-a). Disciplinski sud nema mogućnost prisiliti policijskog službenika da kao stranka prisustvuje usmenoj raspravi, odnosno o volji stranke ovisi hoće li pristupiti raspravi odnosno sudjelovati u disciplinskom postupku.<sup>27</sup>

Pokretanje disciplinskog postupka zbog lakše povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana kada je povreda počinjena. Ako u roku od šest mjeseci od dana pokretanja postupka ne bude

---

*zahtjeva nije pružena.*“ *Vanjak protiv Hrvatske*. Stajalište o dokazivanju putem pisanih iskaza svjedoka Ustavni je sud potvrdio u Odluci U-III-2114/2009 od 14. 2. 2013. (toč. 10.). Detaljnije vidi u: Juras, D., Izvođenje dokaza saslušanjem svjedoka u disciplinskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, broj 3, Split, 2011, str. 649-663. Ivičević-Karas navodi da su u judikaturi ESLJP-a dopuštena ograničenja prava na neposredno saslušanje svjedoka u slučajevima odsutnosti svjedoka te radi zaštite krunkih svjedoka (prikrivenih istražitelja i pouzdanika), ugroženih svjedoka u slučajevima zastrašivanja ili posebno osjetljivih svjedoka. Detaljnije Ivičević-Karas, E., Okrivljenikovo pravo da ispituje svjedoka optužbe u stadiju istrage kao važan aspekt načela jednakosti oružja stranaka u kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 14, broj 2, Zagreb, 2007, str. 1012-1014.

<sup>23</sup> Zakon o kaznenom postupku (dalje: ZKP), NN 152/08, 76/09, 80/11, 91/12 - Odluka i Rješenje USRH, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14.

<sup>24</sup> Pravilnik o načinu provođenja posebnih dokaznih radnji, NN 102/09.

<sup>25</sup> Ustavni je sud potvrdio valjanost uporabe transkripata kao dokaznog sredstva u disciplinskom postupku u Odluci U-III-4798/2010 od 12. 6. 2010. (toč. 8.2.).

<sup>26</sup> Peček, R., Važnost usmene rasprave u disciplinskom postupku, Informator, god. 58, broj 5911-5912, Zagreb, 2010, str. 22.

<sup>27</sup> Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2010, str. 139.

donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Pokretanje disciplinskog postupka zbog teže povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od godine dana od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od dvije godine od dana kada je povreda počinjena. Ako u roku od dvije godine od dana pokretanja postupka ne bude donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. U slučajevima težih povreda službene dužnosti koje imaju obilježja korupcije zastara vođenja postupka nastupa u roku od četiri godine od dana pokretanja disciplinskog postupka. Zastara vođenja postupka prekida se svakom postupovnom radnjom nadležnog tijela usmjerenom prema odlučivanju o disciplinskoj odgovornosti ili zakonitosti i ustavnosti upravnog akta te nakon svakog prekida zastara počinje iznova teći. U svakom slučaju, apsolutna zastara vođenja postupka nastupa protekom dvostruko onoliko vremena koliko je, prema zakonu, propisana zastara vođenja disciplinskog postupka (čl. 109. st. 1.-3. ZP-a). Određivanjem prekida zastare vođenja disciplinskog postupka uslijed radnji pred sudbenim tijelima otklonjen je problem kada bi se predmeti od strane sudova, nakon dugotrajnog suđenja, vratili na ponovno postupanje pred disciplinska tijela MUP-a jer bi tada najčešće jedino mogli konstatirati da postupak treba obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Međutim dugi rokovi za vođenje disciplinskog postupka ne smiju postati sredstvo da se policijski službenik neopravdano dugo drži pod disciplinskom optužbom jer se time negativno utječe na njegov ugled i krši mu se pravo na suđenje u razumnom roku (čl. 29. Ustava Republike Hrvatske, čl. 6. Konvencije). U praksi postoji problem s pravovremenim pokretanjem disciplinskog postupka protiv policijskih službenika koji imaju status sindikalnog povjerenika, a iz razloga što sindikati učestalo, pa i kada povreda službene dužnosti nema nikakve veze sa sindikalnom aktivnošću takva policijskog službenika, uskraćuju suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka, zbog čega MUP pokreće upravne spore radi dobivanja nadomjesne suglasnosti, a ti postupci traju dugo, ponekad i duže od godine, koliki je subjektivni rok za pokretanje disciplinskog postupka.<sup>28</sup> Navedeni problem moguće bi bilo riješiti produljenjem zastarnog roka za pokretanje disciplinskog postupka na dvije godine ili propisivanjem da se postojeći subjektivni rok produžava za onoliko vremena koliko je trajao upravni spor radi dobivanja nadomjesne suglasnosti.

---

<sup>28</sup> U predmetu disciplinske odgovornosti načelnika Policijske uprave (...), koji je i sindikalni povjerenik, Visoki upravni sud Republike Hrvatske presudu broj Usž-1673/17-2 od 18. 5. 2017., kojom se potvrđuje presuda prvostupanjskog suda o davanju nadomjesne suglasnosti za pokretanje disciplinskog postupka, dostavio je MUP-u nakon proteka godine dana od dana saznanja ovlaštenika disciplinskog progona za povredu službene dužnosti i njezina počinitelja, pa disciplinski postupak nije bilo moguće pokrenuti zbog nastupanja zastare.

Odluka disciplinskog suda mora biti obrazložena (čl. 98. st. 5. ZUP-a).<sup>29</sup>

Protiv odluke čelnika tijela u postupku zbog lakše povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba nadležnom prvostupanjskom disciplinskom sudu u roku od 15 dana od dana primitka odluke. Protiv odluke prvostupanjskog disciplinskog suda u postupku zbog teže povrede službene dužnosti može se podnijeti žalba drugostupanjskom disciplinskom sudu u roku od 15 dana od dana primitka odluke, a odluka o žalbi je izvršna. Sudska se kontrola smatra najprikladnijom metodom za ispitivanje zakonitosti djelovanja uprave,<sup>30</sup> pa je zakonodavac propisao više stupnjeva sudske zaštite za stranke u disciplinskim postupcima. Protiv drugostupanjske odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti može se pokrenuti upravni spor (čl. 108. st. 1.-5. ZP-a), a potom i sporovi pred Ustavnim sudom (čl. 64. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske<sup>31</sup>) i Europskim sudom za ljudska prava (čl. 34. Konvencije<sup>32</sup>).

---

<sup>29</sup> U predmetu *Vanjak protiv Hrvatske*, t. 61., Sud je utvrdio da nisu poštivana jamstva poštenog suđenja kada nadležna nacionalna tijela nisu provela dodatno ispitivanje i iznijela razloge „za prihvatanje podnositeljevog navodnog priznanja – koje je on naknadno zaniijekao – kao točnog i autentičnog“.

<sup>30</sup> Jerinić, J., *Sudska kontrola uprave*, Beograd, 2012, str. 13.

<sup>31</sup> Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 49/02. U predmetu *Šikić protiv Hrvatske* Sud je utvrdio da je zbog nerazumno dugog trajanja postupka pred Ustavnim sudom (tri godine, devet mjeseci i dvadeset pet dana) na štetu podnositelja zahtjeva došlo do povrede članka 6. st. 1. Konvencije, ističući da prilikom razmatranja razumnog roka u disciplinskom predmetu treba uzeti u obzir i vrijeme trajanja disciplinskog (upravnog) postupka (t. 33.-37.). Stajalište da vrijeme za ocjenu razumnog roka u upravnim predmetima treba računati od dana nastanka „spora“ u smislu čl. 6. Konvencije, odnosno od dana izjavljivanja žalbe u upravnom postupku, Ustavni sud je implementirao u Odluci broj U-III A-4885/2005 od 20. 7. 2007. (t. 4.2.).

<sup>32</sup> Polazeći od stajališta u premetu *Eskelinen i dr. protiv Finske* (Zahtjev broj 63235/00, t. 62.), u kojem je izmijenio ranije stajalište iz predmeta *Pellegrin protiv Francuske* (Zahtjev broj 28541/95, t. 65.-66.), prema kojem nisu utvrđeni kao „građanski“ i iz domašaja čl. 6. Konvencije isključeni su sporovi koje pokreću pripadnici oružanih snaga i policije zbog specifičnih aktivnosti koje provode kao pripadnici državne službe, Sud je utvrdio da policijski službenici u predmetima radnih sporova, pa tako i u predmetima disciplinske odgovornosti, imaju pravo da ESLJP preispita poštivanje jamstava iz čl. 6. Konvencije: „31. (...) Sud je u više navrata presudio da disciplinski postupci u kojima se dovodi u pitanje pravo daljnjeg obavljanja zanimanja otvaraju „contestations“ (sporove) o građanskim pravima u smislu članka 6. stavka 1. (...). 32. Nadalje, kad je riječ o pitanju je li podnositelj zahtjeva imao pristup sudu u odnosu na disciplinski postupak koji se vodio protiv njega, primjena testa Eskelinen daje potvrđan odgovor. Sud u tom pogledu konstatira da su podnositeljev predmet razmatrali disciplinski sudovi u okviru Ministarstva unutarnjih poslova na dvije razine, a nakon toga i Upravni sud i Ustavni sud. Hrvatski je sustav dakle podnositelju zahtjeva osigurao „pravo na sud“, jedan vid kojega je i pravo pristupa. 33. Iz toga slijedi da je, sa svog građanskog naslova, članak 6. primjenjiv na disciplinske postupke o kojima je u ovome predmetu riječ (...).“ Vanjak protiv Hrvatske. Primjenjivost članka 6. Konvencije sa svog građanskog naslova na disciplinske postupke ESLJP je utvrdio i u presudi *Olujčić protiv Hrvatske* (t. 44.).

Osim što će ESLJP, odlučujući o zahtjevu stranke, utvrditi da je (ili je li) došlo do povrede prava i sloboda zajamčenih Konvencijom, njegova je odluka bitna i jer presuda, kojom se usvaja zahtjev i utvrđuje da je došlo do povrede konvencijskog prava, uvijek predstavlja „novu činjenicu“ u smislu zakonskog razloga za obnovu postupka.<sup>33</sup>

## VI. POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI

Povrede službene dužnosti predstavljaju narušavanje posebnih dužnosti i ovlasti službenih osoba te povredu integriteta službe od samih nositelja službenih ovlasti.<sup>34</sup> Dok nose odoru, policijski službenici ne predstavljaju samo sebe nego i cijelu službu, a i izvan službe dužni su se ponašati na način da ne naruše ugled službe i povjerenje građana u službu (čl. 31. st. 2. ZP-a).<sup>35</sup>

Lake povrede službene dužnosti jesu blaži oblik odstupanja od pravnih propisa i od načela na kojima se temelji obavljanje službene dužnosti, odnosno one su kao takve blaži oblik povrede pravila struke. Težim povredama dužnosti iz službeničkog odnosa grublje se povređuju uspostavljena pravila ponašanja službenika i mogu se ugroziti i širi interesi društva.<sup>36</sup> Zakonodavac je propisao šest lakših i 18 težih povreda službene dužnosti, a ovlastio je i ministra da podzakonskim aktom propiše i druge lakše povrede službene dužnosti (čl. 94.-96. ZP-a).

---

<sup>33</sup> Ustavni sud, Odluka U-III-3304/2011 od 23. 1. 2013. (toč. 32.). O značenju i pravnim posljedicama navedene presude Ustavnog suda vidi u: Burić, Z., Obveza izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava – u povodu Odluke i Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-3304/2011 od 23. siječnja 2013., Zagrebačka pravna revija, god 1, broj 2, Zagreb, 2013. Nakon navedene Odluke Ustavnog suda Prvostupanjski disciplinski sud MUP-a u Rijeci u obnovljenom je postupku na usmenoj raspravi pročitao pisane iskaze svjedoka B. J. i H. Č, koji nisu bili pročitani u prijašnjem postupku (navedeni svjedoci nisu ispitani na raspravi jer je jedan umro, a drugi - strani državljanin - nije iz inozemstva došao na raspravu), saslušao je policijske službenike koji su uzeli izjave Z. V. i svjedoka B. J. i H. Č. te je omogućio strankama očitovanje o svim izvedenim dokazima, nakon čega je Rješenje o prestanku državne službe Z. V. iz 1996. ostavio na snazi. Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj: UšZ-1239/15-2 od 25. 5. 2016., u kojoj je navedeno da je u obnovljenom postupku tužitelju omogućeno „izjašnjenje o svim dokazima relevantnim za disciplinsku odluku, da su sukladno primjedbi iz toč. 59. obrazloženja presude ESLJP-a kao svjedoci saslušani policijski službenici uključeni u ispitivanje tužitelja“, rješenje Prvostupanjskog disciplinskog suda postalo je pravomoćno.

<sup>34</sup> Milković, D., Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti, Radno pravo, broj 6/05, Zagreb, 2005, str. 58.

<sup>35</sup> Henning, O., Policijska etika, Upute za orijentaciju, Izbor članaka iz stranih časopisa, broj 4, Zagreb, 1999, str. 248 i 250.

<sup>36</sup> Ilić, A., Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije, [www.teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf](http://www.teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf), str. 381.

Ministar nije donio podzakonski akt kojim bi regulirao druge lakše povrede službene dužnosti, što je potrebno učiniti kako bi se pravno kvalificirali blaži oblici kršenja službene dužnosti koji se ne mogu svesti pod postojeće pravne oznake povreda službene dužnosti. Umjesto donošenja podzakonskog akta, kako bi se pravno okvalificirale sve (preostale) radnje koje već nisu propisane kao kažnjive, mogla bi se u čl. 95. st. 1. t. 7. ZP-a kao lakša povreda službene dužnosti propisati „svaka radnja ili propuštanje radnje kojom se onemogućava ili otežava funkcioniranje službe ili šteti ugledu i interesima službe, a koja ne sadrži obilježja teške povrede službene dužnosti“. Odredbom o težoj povredi službene dužnosti nesavjesnim, nemarnim, nepravodobnim izvršavanjem ili neizvršavanjem službeničke obveze mogu se obuhvatiti sva kršenja službenih obveza u službi, pa se ona može ocijeniti kao generalna klauzula u slučaju da određeno činjenje ili propuštanje u službi nije obuhvaćeno drugom pravnom kvalifikacijom. Teža povreda službene dužnosti nedoličnim ponašanjem koje nanosi štetu ugledu službe sastoji se u kršenju općeprihvaćenih pravila ponašanja, i to takvim intenzitetom da se objektivno šteti ugledu službe. Djelo se može počinuti u obavljanju službe ili izvan službe.<sup>37</sup> Što je to što može naštetiti ugledu MUP-a, faktično je pitanje koje se utvrđuje u svakom pojedinom slučaju,<sup>38</sup> no to su svakako radnje koje u sebi sadrže obilježja prekršaja i kaznenih djela koja se gone po službenoj dužnosti, a koja su policijski službenici dužni sprječavati i progoniti po službenoj dužnosti (čl. 3. i 4. ZPPO-a). U praksi su najčešći slučajevi nedoličnog ponašanja izvan službe kada policijski službenici izvrše obiteljsko nasilje, voze pod utjecajem alkohola, narušavaju javni red i mir ili krijumčare robu preko granične crte.

## VII. KAZNE ZA POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI

Kazne za povredu službene dužnosti jesu one zakonom propisane sankcije koje nadležno tijelo izriče službeniku za povredu službene dužnosti nakon provedenog disciplinskog postupka.

Svrha kažnjavanja jest postizanje generalne i specijalne prevencije, odnosno jačanje discipline i osobne odgovornosti te osiguranje da svi zaposleni

---

<sup>37</sup> Veić, P., 1996, Etički kodeks hrvatske policije, Policija i sigurnost, god. 5, broj 3, Zagreb, str. 227. „... Bez obzira da li je ili nije bio isprovociran ne može se opravdati ponašanje policijskog službenika koji je dužan uskladiti svoje ponašanje i izvan službe na način da u svakom trenutku njegovo ponašanje bude na razini policijskog službenika, a to je da štiti pravni poredak te da upravo svojim ponašanjem pruža primjer da se eventualne razmirice isključivo moraju rješavati putem mjerodavnih tijela, a nikako samoinicijativno, kao što je u konkretnom slučaju učinio tužitelj.“ Upravni sud Republike Hrvatske, Us-8430/2002-4 od 12. 12. 2002.

<sup>38</sup> Leštanin, B., Nikač, Ž., Komentar Zakona o policiji, Beograd, 2016, str. 404.

poštuju svoje obveze.<sup>39</sup> Izricanjem disciplinskih kazni odgovornim policijskim službenicima ostvaruje se svrha vođenja disciplinskog postupka, onemogućava se društveno izjednačavanje krivnje, odnosno nametanje odgovornosti službenicima koji uzorno obavljaju svoj posao te se podiže povjerenje u policiju.<sup>40</sup>

Za lakše povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. pisana opomena, 2. novčana kazna u visini do 10 % od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu (čl. 110. st. 1. ZP-a). Opomena je pravna sankcija jer se izriče za povredu pravnih, a ne moralnih normi.

Za teže povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne: 1. novčana kazna u mjesečnom iznosu do 20 % od posljednje plaće koja mu je isplaćena za puni mjesec proveden na radu na vrijeme od 1 do 6 mjeseci, 2. zaustavljanje promicanja u zvanju od 2 do 4 godine, 3. zaustavljanje napredovanja u službi u trajanju od 2 do 4 godine, 4. premještanje na drugo radno mjesto iste ili niže složenosti poslova na vrijeme od 2 do 4 godine, 5. uvjetna kazna prestanka državne službe, 6. prestanak državne službe<sup>41</sup> (čl. 110. st. 2. ZP-a). Prestanak državne službe najteža je kazna jer tu nema nikakva elasticiteta – nikakva postrožavanja, odnosno ublažavanja kazne.<sup>42</sup> Kaznu premještanja na radno mjesto niže složenosti poslova ne bi trebalo određivati na određeni rok, odnosno postojeće rješenje čini tu kaznu privremenom i premješteni policijski službenik, npr. voditelj određenog odjela ili službe, po isteku određenog roka ima se vratiti na radno mjesto s kojeg je premješten. S obzirom na to da bi se kazna premještanja na radno mjesto niže složenosti poslova trebala izricati kada je poslodavac izgubio povjerenje u policijskog službenika da može i hoće obavljati kvalitetno poslove određene razine, pa je upitno kako bi povratak takva službenika na prijašnje radno mjesto utjecao na izvršenje poslova i druge policijske službenike te kakav bi međusobni odnos i povjerenje postojalo između podređenog i nadređenog (koji je vjerojatno i inicirao disciplinski postupak), bolje bi bilo propisati da se kazna premještanja na radno mjesto niže složenosti poslova ne izriče na rok, nego da se kao njezina pravna posljedica propiše zabrana sudjelovanja na internim oglasima<sup>43</sup> na rok do 4 godine – ovime bi se

---

<sup>39</sup> Cardona, F., *Liabilities and Discipline of Civil Servants*, SIGMA, [www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf), 2003, str. 2.

<sup>40</sup> Stephens, D. W., *Police Discipline: A Case for Change*. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/234052.pdf>, 2011, str. 22.

<sup>41</sup> U razdoblju od 2012. do 2016. disciplinski sudovi MUP-a izrekli su za teže povrede službene dužnosti: 1602 novčane kazne, 14 premještanja na drugo radno mjesto, 1 kaznu zaustavljanja promicanja u zvanju, 200 uvjetnih prestanaka državne službe i 160 prestanaka državne službe – izvor podataka: Informacija MUP-a.

<sup>42</sup> Nikolić, G., *Disciplinska odgovornost državnih službenika*, magistrski rad, Beograd, 2008, str. 185.

<sup>43</sup> Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, NN 74/10, 142/11, 53/12.



kažnjenog policijskog službenika premjestilo bez automatskog prava na povratak na radno mjesto s kojeg je premješten, a njegov premještaj na radno mjesto više složenosti poslova ovisio bi o uspjehu (izboru) na internom oglasu na kojem se prijavi.

Pri određivanju vrste kazne uzimaju se u obzir težina počinjene povrede i nastale posljedice, stupanj odgovornosti policijskih službenika, okolnosti u kojima je povreda počinjena te olakotne i otegotne okolnosti na strani policijskih službenika (čl. 111. st. 1. ZP-a).

Protekom roka od 2 godine nakon izvršnosti izrečene kazne za lakšu povredu službene dužnosti izrečena kazna briše se pod uvjetom da službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti od izvršnosti izrečene kazne. Protekom roka od 4 godine nakon izvršnosti izrečene kazne za težu povredu službene dužnosti izrečena kazna briše se pod uvjetom da službenik nije počinio novu povredu službene dužnosti od izvršnosti izrečene kazne (čl. 111. st. 4. i 5. ZP-a). Brisanjem kazne, kao svojevrsnim načinom ostvarenja fikcije nekažnjavanosti, postiže se konačna reintegracija (rehabilitacija) kažnjenog policijskog službenika.<sup>44</sup>

## VIII. UDALJENJE IZ SLUŽBE

Ministar ili nadležni rukovoditelj rješenjem će udaljiti iz službe policijskog službenika protiv kojeg je pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti zbog djela s obilježjima korupcije. Policijski službenik može se udaljiti iz službe i ako je protiv njega pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teže povrede službene dužnosti, a povreda je takve prirode da bi ostanak u službi, dok traje postupak, mogao štetiti interesima službe<sup>45</sup> (čl. 112. st. 1.-2. ZP-a). Bez odluke (rješenja) nema udaljenja iz službe i kada osnova za udaljenje postoji. S obzirom na to odluka o udaljenju iz službe ima konstitutivni karakter.<sup>46</sup> Kao kumulativni uvjet za fakultativno udaljenje iz službe, po uzoru na rješenje u čl. 38. Saveznog disciplinskog zakona Savezne Republike Njemačke, trebalo bi propisati vjerojatnost da će u disciplinskom postupku biti izrečena kazna prestanak državne službe.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Bezbradica, R., *Disciplinska odgovornost državnih službenika*, Radno i socijalno pravo, br. 1, Beograd, 2007, str. 196.

<sup>45</sup> U razdoblju od 2012. do 2016. zbog pokretanja disciplinskog postupka iz službe su bila udaljena 554 policijska službenika – izvor podatka: Informacija MUP-a.

<sup>46</sup> Ivošević, Z. M., *Komentar Zakona o radu*, Beograd, 2004, str. 279.

<sup>47</sup> Nikolić, V., *Disciplinska odgovornost i privremeno udaljenje s rada policijskih službenika*, Izbor sudske prakse, god. 20, broj 12, Beograd, 2012, str. 30.

Smatra se da je udaljen iz službe službenik protiv kojeg je pokrenut istražni postupak i određen pritvor, o čemu se donosi rješenje (čl. 112. st. 3. ZDS-a<sup>48</sup>). Dok se nalazi u pritvoru odnosno istražnom zatvoru, zaposleni nije u objektivnoj mogućnosti obavljati svoje poslove, pa zbog toga sama činjenica određivanja pritvora automatski dovodi do njegova udaljenja s rada u državnom tijelu. Upravo zbog toga udaljenje iz službe počinje od prvog dana pritvora odnosno istražnog zatvora i traje do njegova prestanka.<sup>49</sup>

Protiv rješenja o udaljenju iz službe policijski službenik može uložiti žalbu prvostupanjskom disciplinskom sudu u roku od 15 dana od primitka rješenja. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja (čl. 113. st. 1.-2. ZP-a).

Policijskom službeniku ne pripada novčana naknada za pretrpljene psihičke boli uslijed nezakonitog udaljenja iz službe jer je njegova satisfakcija u tome što je odlukom nadležnog tijela vraćen na posao.<sup>50</sup>

## IX. ZAKLJUČAK

Zakonodavac je propisao jasna i cjelovita pravila disciplinskog postupka, čime je omogućio brzo i efikasno odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, ali i zaštitio prava policijskih službenika protiv kojih se disciplinski postupci vode. Sudionicima disciplinskog postupka omogućena je kvalitetna sudska zaštita kroz institute upravnog i ustavnog spora te mogućnost podnošenja zahtjeva ESLJP-u. Postojećim pravnim opisima povreda službene dužnosti u bitnome se mogu kvalificirati sva nedopuštena i štetna ponašanja policijskih službenika, a katalog kazni omogućuje individualizaciju kazne i postizanje svrhe kažnjavanja. Od posebne je važnosti, s obzirom na njihove ovlasti i opravdano očekivanje javnosti, da policijski službenici budu primjer u poštivanju zakona, da policijski službenici odgovaraju i za povredu službene dužnosti nedoličnog ponašanja izvan službe.

---

<sup>48</sup> Iza riječi „pritvor“ u ovoj odredbi, radi usklađivanja s terminologijom važećeg ZKP-a (koji je donesen nakon ZDS-a), treba dodati „ili istražni zatvor“ jer se pod pojmom „istražni zatvor“ smatra privremeno lišenje slobode tijekom istrage, o čemu odlučuje sud (čl. 123.-128. ZKP-a), a taj se institut u prijašnjem Zakonu nazivao „pritvor“ (čl. 101.-105. Zakona o kaznenom postupku NN 110/97, 27/98, 58/99, 112/99, 58/02, 143/02, 115/06, dalje: ZKP 97). Važeći ZKP pod pojmom „pritvor“ podrazumijeva kratko zadržavanje uhićene osobe po odluci državnog odvjetnika (maksimalno 48 sati plus 48 sati po odluci suca istrage, čl. 112.), što se u prijašnjem Zakonu nazivalo „zadržavanje“ (čl. 98.-100. ZKP-a 97).

<sup>49</sup> Novaković, S., Disciplinska odgovornost zaposlenih u državnim organima, Pravni život, god. 52, br. 3-4, Beograd, 2003, str. 150-151.

<sup>50</sup> Lale, R., Udaljenje radnika sa rada (suspenzija), Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu, god. 3, broj 1, Sarajevo, 2012, str. 137.

U predmetima *Vanjak protiv Hrvatske* i *Šikić protiv Hrvatske*, polazeći od stajališta iskazanog u predmetu *Eskelinen i drugi protiv Finske*, ESLJP je jasno iskazao stajalište da policijski službenici protiv kojih je vođen disciplinski postupak, nakon što iscrpe dopušteni pravni put u Republici Hrvatskoj, imaju pravo podnijeti zahtjev ESLJP-u ako smatraju da je odlukom upravnih odnosno sudbenih tijela Republike Hrvatske došlo do povrede njihovih prava zajamčenih Konvencijom. Pogreška koju je disciplinski sud MUP-a napravio u predmetu *Vanjak protiv Hrvatske*, kada policijskom službeniku nije omogućeno da se upozna sa sadržajem dokaza (pisanih iskaza svjedoka) i da se na njih očituje, toliko je očita i suprotna propisima Republike Hrvatske da je trebala biti sankcionirana već od strane sudbenih tijela Republike Hrvatske. U predmetima *Vanjak protiv Hrvatske* i *Šikić protiv Hrvatske* ESLJP je jasno iskazao stajalište o odvojenosti disciplinske i kaznene odgovornosti. Presuda ESLJP-a u predmetu *Trubić protiv Hrvatske* otklonila je dvojbu je li uvijek potrebno omogućiti policijskom službeniku protiv kojeg se vodi disciplinski postupak da neposredno ispituje svjedoka, odnosno da se sučeli s njim. To omogućuje upravnom tijelu da provede postupak i u slučajevima kada izvođenje dokaza „saslušanje svjedoka“ (čl. 64. ZUP-a), dakle ispitivanjem svjedoka pred tijelom koje vodi disciplinski postupak i u nazočnosti službenika protiv kojeg se taj postupak vodi, nije moguće jer se primjerice radi o stranom državljaninu koji ne boravi u Republici Hrvatskoj ili je to suprotno načelima hitnosti i ekonomičnosti ili pak svjedok odbija pristupiti na usmenu raspravu unatoč izrečenoj novčanoj kazni (čl. 67. ZUP-a), a ne dovodi u pitanje ostvarenje drugih načela upravnog postupka, ponajprije načela materijalne istine (čl. 8. ZUP-a). Također stav ESLJP-a omogućuje disciplinskim sudovima da određene „posebno osjetljive“ svjedoke ne traumatiziraju njihovim ispitivanjem na usmenoj raspravi u disciplinskom postupku ako je materijalnu istinu moguće utvrditi drugim zakonitim dokazima (uključujući i iskaze tih građana dane pred policijom ili drugim nadležnim tijelom).<sup>51</sup> U predmetu *Šikić protiv Hrvatske* ESLJP je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku zbog dugotrajnosti postupka pred Ustavnim sudom, ali i upozorio na obvezu upravnih tijela da postupak provedu brzo i učinkovito. U izvršenju presude *Vanjak protiv Hrvatske* disciplinski je sud ispitao prigovor podnositelja da je njegov iskaz iznuđen i dao valjanje razloge za odbijanje prigovora.

---

<sup>51</sup> Bitno je istaknuti da građani, kada prijavljuju nezakonitosti u radu i ponašanju policijskog službenika, nisu uvijek svjesni da zbog toga može doći do vođenja kaznenog ili disciplinskog postupka protiv policijskog službenika, u kojem policijski službenik može dobiti i kaznu prestanka državne službe, pa iskazuju detaljno i istinito, a poslije je realno moguće da u određenim slučajevima pokušaju ublažiti iskaz u korist policijskog službenika, pa je njihov prvotni pisani iskaz od velike važnosti za utvrđenje materijalne istine. O zaštiti ugroženih svjedoka vidi i: Pajčić, M., *Ugroženi svjedoci u kaznenom postupku*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 12, broj 1, Zagreb, 2005, str. 33-62.

Ustavni je sud implementirao stajališta ESLJP-a u svoju praksu, a u svojim odlukama jasno je izrazio stajališta o odvojenosti disciplinske i kaznene ili prekršajne odgovornosti, dokazivanju svim dokaznim sredstvima uz obvezu da se policijskom službeniku pruži mogućnost očitovanja o svakom dokazu te preispitivanju disciplinske odluke prilikom čijeg je donošenja došlo do povrede konvencijskog prava. Ustavni je sud zauzeo jasno i obavezujuće stajalište o obvezatnosti izvršenja konačnih presuda ESLJP-a.

## LITERATURA

1. Babac, B., Upravno pravo, Osijek, 2004.
2. Bezbradica, R., Disciplinska odgovornost državnih službenika, Radno i socijalno pravo, br. 1, Beograd, 2007.
3. Burić, Z., Obveza izvršenja konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava – u povodu Odluke i Rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-III-3304/2011 od 23. siječnja 2013., Zagrebačka pravna revija, god 1, broj 2, Zagreb, 2013.
4. Cardona, F., Liabilities and Discipline of Civil Servants, SIGMA, [www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/22/0/43812763.pdf).
5. Đerđa, D., Obavješćivanje i dostava u upravnom postupku, u: Bienfeld, J. i dr., Primjena Zakona o općem upravnom postupku, Zagreb: Novi informator, 2010.
6. Đerđa, D., Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2010.
7. Henning, O., Policijska etika, Upute za orijentaciju, Izbor članaka iz stranih časopisa, broj 4, Zagreb, 1999.
8. Ilić, A., Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije, [www teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf](http://www teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf).
9. Ivičević-Karas, E., Okrivljenikovo pravo da ispituje svjedoka optužbe u stadiju istrage kao važan aspekt načela jednakosti oružja stranaka u kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 14, broj 2, Zagreb, 2007.
10. Ivošević, Z. M., Komentar Zakona o radu, Beograd, 2004.
11. Janssens, E., Policijska etika i kontrola policije u demokratskom društvu, Izbor članaka iz stranih časopisa, broj 4, Zagreb, 1997.
12. Jerinić, J., Sudska kontrola uprave, Beograd, 2012.
13. Josipović, I., Novak Hrgović, K., Načelo ne bis in idem u kontekstu prekršajnog, kaznenog i upravnog prava, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 23, broj 2, Zagreb, 2016.
14. Juras, D., Izvođenje dokaza saslušanjem svjedoka u disciplinskom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, broj 3, Split, 2011.
15. Juras, D., Odvojenost disciplinske i kaznene odnosno prekršajne odgovornosti policijskih službenika, Policijska i sigurnost, god. 22, broj 2, Zagreb: MUP Republike Hrvatske, 2013.
16. Krašovec, D., Pogodba o zaposlitvi in odgovornost za delovne obveznosti, Ljubljana, 2006.
17. Kresoja, M., Emkić, H., Uloga Policijskog odbora u disciplinskom postupku – praktična iskustva Policijske Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, NIR – časopis za nauku, istraživanje i razvoj, god. 2, broj 3, Brčko, 2013.
18. Lale, R., Udaljenje radnika sa rada (suspenzija), Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu, god. 3, broj 1, Sarajevo, 2012.
19. Leštanin, B., Nikač, Ž., Komentar Zakona o policiji, Beograd, 2016.
20. Mandić, M., Disciplinska odgovornost i disciplinski postupak, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, god. 1, broj 1, Banja Luka, 2011.

21. Milivojević-Kruljac, L., Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 13, broj 1, Zagreb, 2006.
22. Milković, D., Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti, Radno pravo, broj 6/05, Zagreb, 2005.
23. Nikolić, G., Disciplinska odgovornost državnih službenika, magistarski rad, Beograd, 2008.
24. Nikolić, V., Disciplinska odgovornost i privremeno udaljenje sa rada policijskih službenika, Izbor sudske prakse, god. 20, broj 12, Beograd, 2012.
25. Novaković, S., Disciplinska odgovornost zaposlenih u državnim organima, Pravni život, god. 52, br. 3-4, Beograd, 2003.
26. Pajčić, M., Ugroženi svjedoci u kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 12, broj 1, Zagreb, 2005.
27. Peček, R., Važnost usmene rasprave u disciplinskom postupku, Informator, god. 58, broj 5911-5912, Zagreb, 2010.
28. Stephens, D. W., Police Discipline: A Case for Change. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/234052.pdf>.
29. Učur, M., Sindikalni povjerenici i radnička vijeća – uređenje odnosa i radnopravna zaštita, Radno pravo, broj 12, Zagreb, 2016.
30. Veić, P., Etički kodeks hrvatske policije, Policija i sigurnost, god. 5, broj 3, Zagreb, 1996.

---

## Summary

### DISCIPLINARY LIABILITY OF POLICE OFFICERS OF THE REPUBLIC OF CROATIA WITH REFERENCE TO THE PRACTICE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN CASES AGAINST THE REPUBLIC OF CROATIA

This research paper provides an overview of the regulation of the disciplinary liability of police officers of the Republic of Croatia. In addition to specific structures, it explores legal theory perspectives and the judgments of the European Court of Human Rights in cases of the disciplinary liability of police officers of the Republic of Croatia. The introduction includes the legal definition of the concept of a police officer, and provides a definition of disciplinary liability, setting out the legal framework for the work and liability of police officers. In the main part of the paper, the author distinguishes between disciplinary and criminal liability, and liability for administrative offences. The paper goes on to identify the parties to the disciplinary proceedings, the authority competent for conducting the disciplinary proceedings, the breach of professional duty, disciplinary sanctions, the rules of the disciplinary proceedings, judicial protection against decisions in disciplinary proceedings, as well as the procedure of suspension from the police service. The author suggests the following: the need to seek the approval of the union for initiating disciplinary proceedings against a trade union representative should be limited solely to his trade union activity; the disciplinary sanctioning of retired police officers for offences committed before their retirement should be permitted; optional suspension from service should be subject to the legitimate expectations that the maximum sanction will be imposed on police officers; and the subjective deadline for the initiation of disciplinary proceedings should be extended. The author concludes that the disciplinary liability system is regulated clearly and comprehensively, making it possible for fast and efficient

proceedings to be conducted. The author claims that the Constitutional Court has integrated the perspectives of the European Court of Human Rights into its practice, and has clearly expressed its viewpoints on the distinction between disciplinary and criminal liability and the liability for administrative offences, on establishing proof by using all means of evidence, on the right of police officers to comment on the evidence on file, and their right to have access to a court in disciplinary cases.

Keywords: disciplinary liability, disciplinary proceedings, European Court of Human Rights, police officer, Constitutional Court of the Republic of Croatia